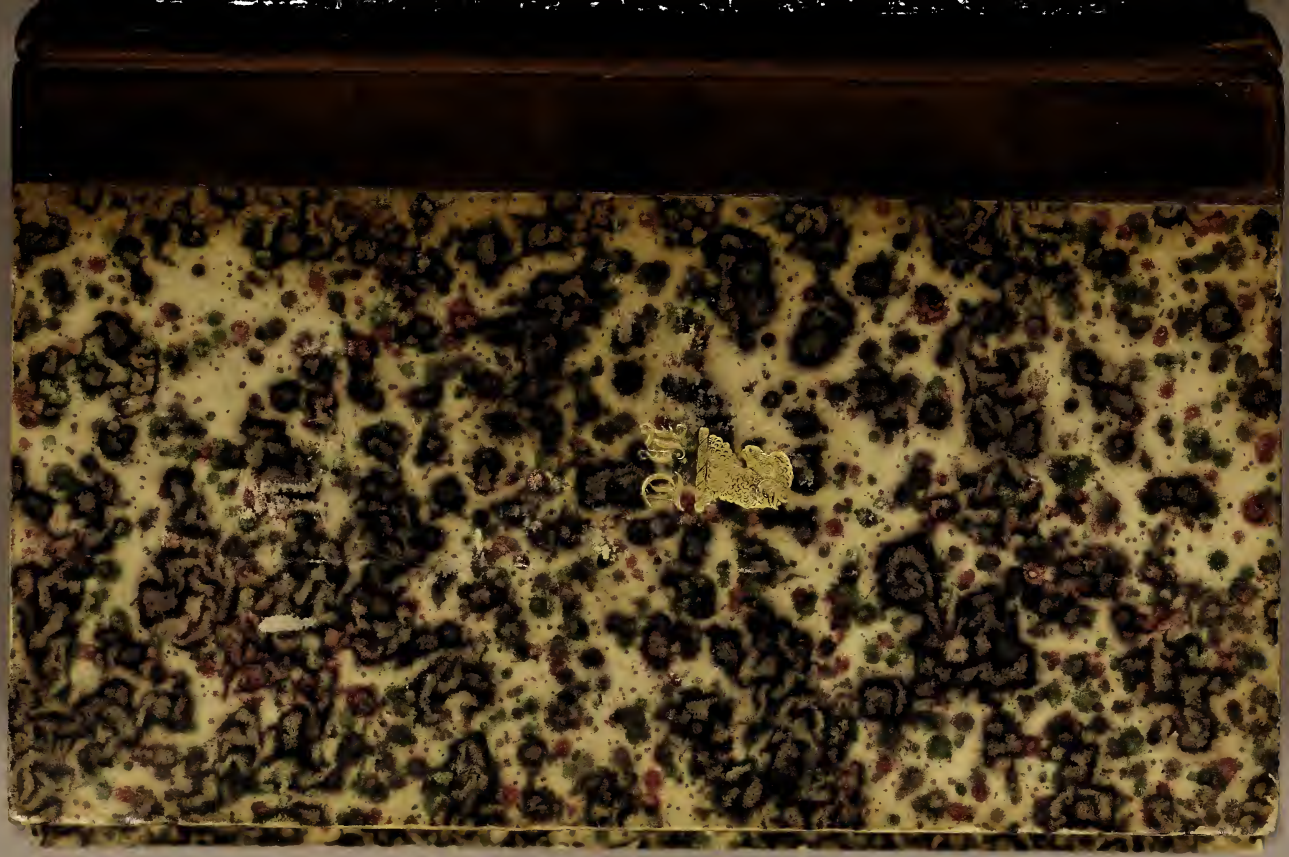
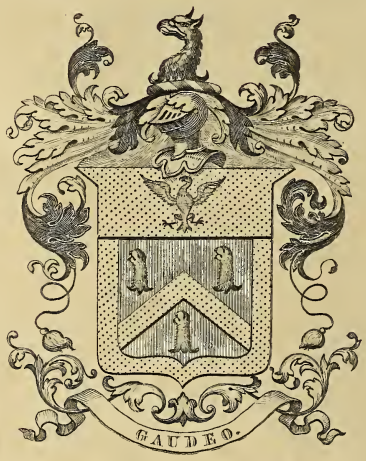
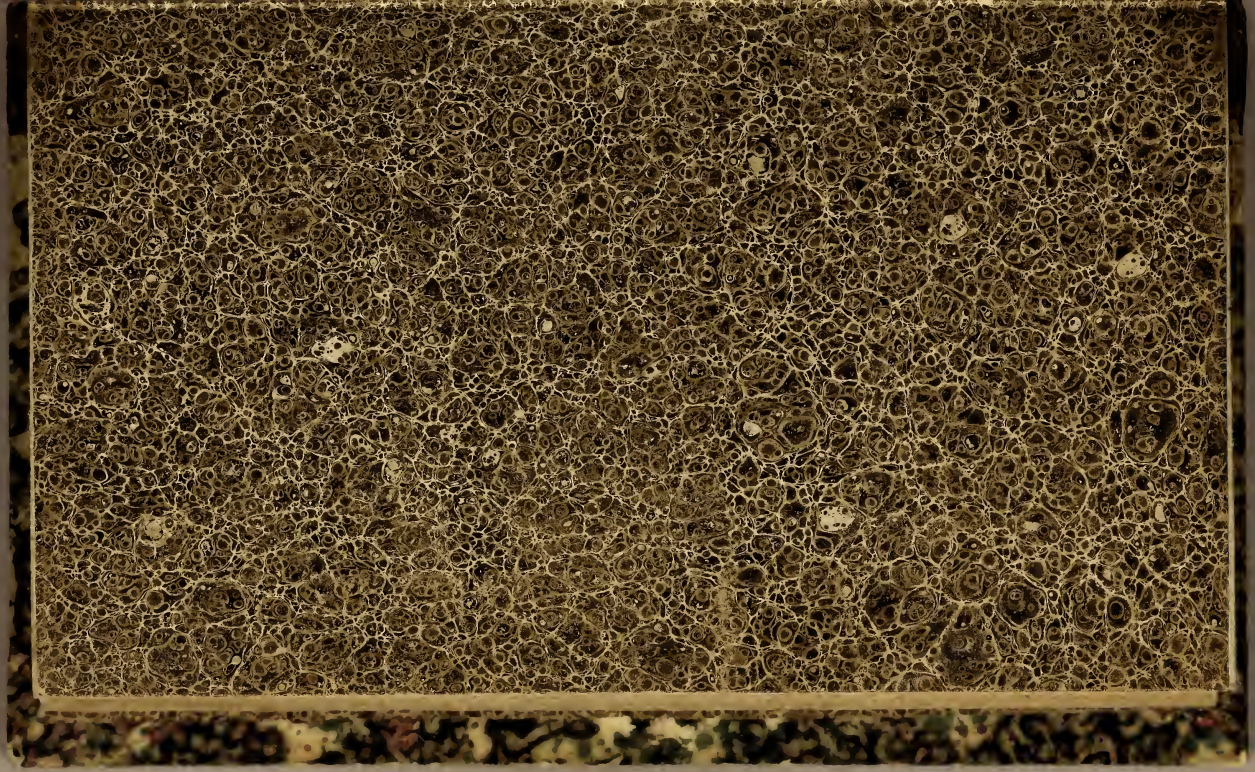


A21a.3




John Carter Brown.

12



HTC.
D 12.

N°. 1. Lettre de Guilbaume le dépuréur au cousin Jacques sur l'état present de nos Colonies. Paris 1796

2. Des Prisons de Philadelphie — id — 1796

3. Depart du Temple pour Cayenne des Déportés. . . . . — " . 1800.

4-19. Sur St Domingue . . . . — " 1797

N° 1 Rapport fait au Gouvernement
20. sur St. Domingue . . . " 1797.

C

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

# RAPPORT

FAIT

PAR QUATREMERE,

AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE;

SUR *la responsabilité des Ministres & celle des Agens du Directoire dans les Colonies.*

Séance du 30 Messidor an 5.

Paris, 1797.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

La commission que vous avez chargée de vous faire un rapport sur le mode d'exercer la responsabilité contre les agens du Directoire dans les colonies, & par suite contre tous ses agens en général, s'est livrée à une discussion très-

étendue sur le principe, les moyens & les effets de la responsabilité considérée sous tous ses rapports avec la constitution & la nature du gouvernement actuel. Elle a pensé que la solution de cette question exigeoit des développemens d'une nature très-déliée, que l'application précise d'un principe aussi général aux divers agens du gouvernement pouvoit exiger des nuances & des modifications très-diverses. En effet, quoiqu'un général d'armée, un ambassadeur, un ministre plénipotentiaire, soient aussi des agens du pouvoir exécutif, on comprend que leur responsabilité peut être rangée dans une espèce particulière. Tout en vous présentant les bases d'une théorie qui embrassera tous les agens, votre commission a préféré fixer pour l'instant votre attention sur les ministres, & sur les agens extraordinaires des colonies qui ont motivé la formation de votre commission, & le rapport qu'elle va vous faire.

Elle ne s'est pas dissimulé combien est importante & délicate à-la-fois une question qui a presque toujours été une énigme pour tous les peuples, & dont on n'a presque jamais dénoué le nœud qu'en le tranchant. La responsabilité est le véritable ressort de l'exécution dans le gouvernement : mais, selon le degré de tension ou de détente qu'on lui donne, selon la place qu'on lui fait occuper, il entrave, il comprime le mouvement, au lieu de le régler ou de l'accélérer.

Et d'abord votre commission a dû examiner l'exercice de la responsabilité dans ses rapports les plus importans, c'est-à-dire, envers les principaux agens du gouvernement ou les ministres, c'est-à-dire, dans ce qui constitue l'action du gouvernement, plutôt que dans ce qui constitue ses actes. Sans doute, c'est en saisissant un acte coupable qu'on parvient quelquefois à redresser la marche, à modifier l'action du gouvernement; mais cette responsabilité de détails est souvent minutieuse, elle appartient plutôt à la vigilance administrative qu'à la surveillance législative. Si on lui prêtoit trop de moyens de se produire, elle dégraderoit la

ignité du Corps législatif; elle répandroit trop d'inquiétudes ur la marche des agens du gouvernement; elle les environeroit de dénonciateurs; elle établiroit un conflit funeste ntre les pouvoirs. Votre commission a cru devoir restreinre, autant qu'il étoit possible, la faculté d'attaquer les actes es ministres.

A l'égard de leur action, qui est nécessairement le résultat e la volonté du gouvernement, qui est l'action elle-même u gouvernement, vous penserez sans doute que le Corps égislatif, étant le régulateur suprême de la République, ant le surveillant naturel de toutes les autorités, il doit xercer sur l'action du pouvoir exécutif cette influence qu'il ent de la constitution, cette influence que lui donnent la gislation, le droit d'accusation, cette suprématie enfin voulue ar la nature des choses, qui ne permet pas qu'il se trouve n pouvoir supérieur au pouvoir législatif.

Trouver les moyens de conserver au pouvoir exécutif toute n indépendance, & au pouvoir législatif sa suprématie, acer le premier sous la surveillance du second sans que ses ouvemens soient comprimés, le rendre assez libre pour u'il puisse devenir responsable, assez garanti pour qu'il ne sse pas d'être libre, assez responsable pour qu'il ne deenne pas oppresseur, tel fut toujours le problême de toutes s constitutions, de celles sur-tout qui, faites sous la dictée la théorie, n'ont pas encore été perfectionnées par les reuves du temps & les leçons de l'expérience.

Deux systêmes principaux se partagent les opinions des blicistes sur la responsabilité en général.

Les uns sont frappés de l'inconvénient qu'il y auroit à étendre exercer une responsabilité directe & positive con l'autorité suprême exécutive, en quelques mains qu'elle side. Les dépositaires de cette autorité, disent-ils, placés sommet de la République, sont presque toujours le but quel s'adressent toutes les passions jalouses ou haineuses. leur est impossible d'être justes & de faire exécuter la loi ec vigueur, sans produire le froissement d'une foule d'in-

rérêts particuliers, dont les clameurs répercutées dans le Corps législatif, acquièrent toujours un degré d'importance propre à inquiéter & déranger la marche de l'exécution. De quelque manière qu'on définisse les cas de la responsabilité, quelles que soient les sages & lentes précautions dont on environnera la dénonciation légale & l'accusation du pouvoir exécutif, quelque peu de succès qu'elles aient, la malignité & l'intrigue en tirent toujours un parti favorable à leurs vues. Il en résulte toujours une sorte de déconsidération pour une autorité qui doit tenir sa principale force de la faveur de l'opinion publique. Ce pouvoir de censure & de dénonciation, dont il est sans cesse l'objet, le décolore & lui enlève ces teintes magiques de respect & de confiance, dont les effets suppléent si utilement & si activement à ceux de la force physique. Considérez d'ailleurs, ajoutent-ils, à quoi se réduit une responsabilité qu'on ne peut exercer sans ébranler l'état : à quoi sert un remède qui peut devenir plus funeste que le mal ? Ainsi, ou vous voudrez exercer la responsabilité contre les dépositaires de l'autorité suprême exécutive, & vous risquez d'exposer la chose publique aux commotions d'une crise violente ; ou la crainte d'un ébranlement politique vous fait renoncer à cet exercice, & vous offre le scandale public d'une loi sans exécution, d'une inviolabilité contraire à la loi de l'état. Il vaut donc mieux que ce soit la loi elle-même qui garantisse à la magistrature suprême une inviolabilité qu'elle se procure toujours en dépit de la loi ; il vaut mieux faire peser la responsabilité sur des ministres qui peuvent être révoqués ou changés sans péril : c'est le moyen d'assurer à l'état la stabilité, au magistrat suprême la sécurité nécessaire à celui qui est censé être la pensée du gouvernement, & à la nation le redressement des torts, & les satisfactions qu'exige l'opinion publique.

Les partisans de l'autre système ne voient dans l'irresponsabilité du magistrat suprême qu'un brevet d'impunité accordé à ceux là précisément qui peuvent commettre les plus grands

crimes, & un privilège contraire à l'esprit républicain. Lorsque le magistrat est un, héréditaire ou à vie, ils accordent bien qu'il peut y avoir les plus grands dangers à exposer l'état dans sa personne aux secousses violentes d'une accusation qui doit soulever avec fracas les passions les plus tumultueuses; mais lorsque le magistrat est un conseil d'exécution; lorsque ses membres, périodiquement électifs, & élus parmi les simples citoyens, à un terme court, peuvent être facilement suspendus ou remplacés par les moyens les plus doux, ils croient que la responsabilité peut & doit s'exercer, sans péril pour l'état, contre les dépositaires suprêmes du Pouvoir exécutif; ils croient que les ministres ne peuvent être soumis qu'à une responsabilité secondaire, & qu'agens subordonnés du Pouvoir exécutif, c'est par ce Pouvoir qu'ils doivent être poursuivis & accusés; ils croient que le Corps législatif ne doit poursuivre les prévarications particulières aux ministres que dans la personne & par l'intervention du magistrat supérieur.

Ce dernier système paroît être celui de notre constitution. Je dis qu'il paroît l'être à l'égard des ministres. Quant au Directoire exécutif, la constitution a clairement déterminé les cas de sa responsabilité, les formes & le mode de son accusation par le Corps législatif, & le tribunal où doit se porter l'accusation.

Le principe seul de la responsabilité des ministres est posé dans l'article 152 de la constitution, qui porte: « Les » ministres sont respectivement responsables, tant de l'inexé» cution des lois, que de l'inexécution des arrêtés du » Directoire ». Il n'y a, comme je l'ai dit, que le principe. Quant à son application, quant à ses conséquences, c'est dans la loi du 10 vendémiaire an 4 qu'il faut les chercher.

Et d'abord que signifie ce silence de la constitution sur l'exercice de la responsabilité des ministres? Dirons-nous que la constitution ayant prévu la difficulté, a mieux aimé l'éluder que la résoudre? Dirons-nous que ce silence offre une lacune que le Corps législatif peut toujours remplir à volonté?

Dirons-nous que ce silence nous indique d'une manière assez parlante que les mesures propres à assurer l'exercice de la responsabilité des agens du Directoire exécutif doivent être d'un ordre différent de celles qui sont relatives aux représentans, aux membres du Directoire, & aux juges? Tirerons-nous de là la conséquence que ceux-là seuls doivent être accusés par le Corps législatif, qui, par la nature de leurs pouvoirs, ne reconnoissent de supérieur que le Corps législatif; que toute autorité subordonnée par sa nature & dans sa sphère à une autre autorité exécutive, doit aussi devenir justiciable de la même autorité?

Il semble que telle ait été la doctrine des auteurs de la constitution. On ne sauroit en douter à l'égard des ministres, lorsqu'on les voit, après avoir placé le principe seul de la responsabilité ministérielle dans la constitution, placer ses conséquences & ses moyens d'exécution dans une loi qui n'est pas constitutionnelle. On sauroit encore moins le révoquer en doute d'après l'esprit & le texte de cette loi, dont l'article XII porte: « Aucun ministre, en fonctions ou hors » de fonctions ne pourra, pour faits de son administration, » être traduit en justice, en matière criminelle, que sur la » dénonciation du Directoire exécutif. »

Il faut convenir d'après cela que l'intention de ceux qui firent la constitution fut de soustraire les agens du Directoire exécutif à la surveillance directe du Corps législatif, & de les placer sous la dépendance absolue du Directoire.

L'expérience des abus passés contribua sans doute à cette détermination. Elle avoit appris que des ministres chargés du détail des affaires, touchant & correspondant ainsi, par la multiplicité même de ces détails, à une foule de petits intérêts partiels, offroient une prise journalière à la dénonciation bien ou mal fondée. Elle avoit appris que si le Corps législatif, composé d'un grand nombre d'individus qui pouvoient être ou se croire blessés tous les jours par des actes administratifs, devenoit l'écho de toutes les réclamations, l'action exécutive se trouveroit à chaque instant entravée ou retardée, que des débats

ſcandaleux feroient naître la diſcorde entre les deux Pouvoirs, & que chacun des deux ne pourroit qu'y perdre de ſa force & de ſa conſidération. On voulut donc garantir les miniſtres des attaques directes du Pouvoir légiſlatif.

Il y a plus, les mots font ſouvent prendre le change ſur les choſes. Dans la révolution on a ſouvent changé les mots pour changer des choſes qui ne pouvoient pas changer. Il eſt peut-être étonnant qu'on ait conſervé aux premiers agens du Directoire exécutif le mot de miniſtre, mot auquel ſont attachées des idées qui ne ſe coordonnent plus avec le nouvel ordre de choſes. Et d'abord, l'idée de miniſtère, comme conſeil d'exécution, n'exiſte plus; elle a été tranſportée au Directoire exécutif, qui, par la nature même de ſon organiſation complexe, eſt néceſſairement ce conſeil d'exécution, le vrai conſeil d'état. La conſtitution a iſolé les miniſtres, les a rendus ſans cohérence entre eux, & par-là en a fait des agens ſubordonnés dans chacune de leurs attributions.

En ſecond lieu, ſoyons juſtes. Quelle que ſoit l'analyſe au moyen de laquelle on prétende diſtinguer ſpéculativement le gouvernement en grand, qui, dans ſes vaſtes rapports, appartient eſſentiellement au Directoire, de l'adminiſtration, dont les détails doivent être du reſſort du miniſtre, il faut avouer que, dès que l'on ſort des régions de la théorie, cette ligne diſparoît ſous une foule de nuances & d'exceptions. Il eſt difficile en effet de concevoir qu'il y ait dans l'ordre politique, plus que dans l'ordre phyſique, une penſée ſenſiblement diſtincte de l'action, une volonté qui puiſſe un inſtant ſe trouver ſéparée des reſſorts de l'exécution? Dans la nature, ces deux choſes ſont tellement connexes, que la métaphyſique ſeule les ſépare au moyen des définitions: mais ce point de ſéparation n'exiſte que dans l'idée. La volonté eſt tellement dépendante de l'action, & celle-ci tellement liée à la première, qu'on croiroit quelquefois, tant eſt grande l'intimité, que c'eſt l'action qui provoque la volonté.

Dans le corps politique, il n'eſt pas toujours aiſé de fixer la ſéparation entre ces deux choſes. Le gouvernement, comme ſiège de la penſée, peut-il, lorſqu'il ſe propoſe une fin, laiſſer à d'autres le ſoin des moyens? Comme tout le ſuccès dépend des moyens, peut-il devenir reſponſable du ſuccès, s'il ne s'empare auſſi & ne diſpoſe de toutes les meſures d'exécution. Les miniſtres, comme premiers agens d'exécution, doivent donc être dans ſa dépendance entière. Si par une nouvelle répartition de reſponſabilité ceux-ci pouvoient être par trop ſubordonnés au Corps légiſlatif, ils échapperoient à une reſponſabilité par l'autre. Le miniſtre, ſervant, ſi l'on peut dire, deux maîtres à-la-fois, s'autoriſeroit de l'un contre l'autre, & l'exécution ſeroit attaquée dans ſon principal reſſort.

C'eſt ici le centre de la difficulté; il faut auſſi voir les faces différentes de la queſtion.

Il réſulte en effet de ce que nous avons dit de l'extrême intimité qui doit unir le miniſtre comme agent de la volonté du gouvernement, au Directoire, comme principe de cette action, que les miniſtres ne ſauroient ainſi ſe conſidérer comme des reſſorts purement paſſifs, exécuteurs matériels d'ordres qu'ils tranſmettront à d'autres agens également paſſifs. On peut concevoir ainſi une machine hydraulique; on peut concevoir de même une telle ſoumiſſion aveugle dans l'organiſation militaire: mais prétendre qu'un miniſtre ſoit tenu d'exécuter aveuglément les ordres du Directoire, qu'il doive être l'inſtrument apathique de ſes volontés & l'exécuteur irreſponſable de ſes arrêtés, lors même que ces arrêtés ſont contraires aux lois, c'eſt demander non pas ſeulement une abſurdité politique, mais encore la violation de la conſtitution qui les rend reſponſables de l'inexécution des lois. Si le miniſtre ſe trouve dans l'alternative de l'inexécution d'une loi & de l'inexécution d'un arrêté du Directoire, devra-t-il violer la loi pour obéir au Directoire? Exigera-t-on que ce ſoit le Directoire qui le pourſuive pour lui avoir obéi? Peut-il

e juge dans sa propre cause ? & le Corps législatif n'aura-
l aucun moyen de faire respecter sa propre loi ?

Telle seroit la conséquence qui résulteroit de cet état de
vage dans lequel on prétendroit rabaisser les ministres ?
y a-t-il donc aucune différence entre la subordination poli-
ique & la dépendance machinale ? Faudra t-il que le Di-
ctoire exécutif devienne responsable de toutes les prévari-
ions qu'il n'auroit pu ni prévoir ni empêcher, de toutes
lles que sa position le met hors d'état d'appercevoir ? Ne
urra t il se commettre une erreur, une violation de la loi,
e le gouvernement ne soit menace dans la personne des gou-
rnans ? Faudra-t-il d'un autre côté, outre la difficulté d'exercer
responsabilité contre le Directoire, accroître son autorité
tous les abus de pouvoir qu'il oseroit se permettre par
s agens qu'il ne voudroit pas & qu'on ne pourroit pas
ursuivre ? La responsabilité seroit-elle un vain mot ?

Elle le seroit, n'en doutons pas : car la responsabilité du
rectoire se trouve circonscrite par la constitution à des
s tellement graves, & par cela tellement rares, qu'on
ut le regarder comme à-peu-près inviolable. Ces cas sont
*dilapidation*, & il n'a pas le maniement du trésor pu-
c, *la trahison*, *les attentats contre la sûreté intérieure*
*la République*, *les manœuvres pour renverser la consti-*
*ion* ; c'est-à-dire, comme l'a déja observé un publiciste
lèbre, qu'il n'est accusable que pour des crimes qu'il
ura jamais intérêt de commettre, ou qu'il sauroit toujours
mmettre impunément.

Oui : la responsabilité seroit un vain mot, si le Direc-
re, personnellement irresponsable de toutes les prévari-
ions, de tous les abus de pouvoir, de tous les délits
rticuliers que la bonne foi & le bon sens empêchent de
garder comme des attentats & des crimes de trahison,
uvoit cependant ajouter à son inviolabilité, l'inviolabilité
ses agens, & commettre, par eux, tous les délits dont
lui ni ses ministres ne seroient responsables.

Oui, la responsabilité seroit un vain mot, si le ministre,

comme le porte la loi du 10 vendémiaire, ne pouvoit être pou
ſuivi que ſur la dénonciation du Directoire. Comment ſe pe
ſuader, en effet, qu'il ſe rende facilement le dénonciateur ſpo
tané de ſes miniſtres? Sera-ce pour de ſimples négligenc
d'adminiſtration ou erreurs de bureau? Ces faits ne mérite
pas qu'on s'y arrête. Sera-ce pour avoir déſobéi à ſes o
dres? Ces cas ſont difficiles à ſuppoſer de la part d'age
choiſis par lui-même. Sera-ce d'après des délits graves? C
ne peut guère ſuppoſer alors que le miniſtre n'ait pas
l'autoriſation écrite ou verbale: car, dans notre ordre
choſes, le miniſtre ne ſauroit prendre ſur lui d'agir da
des cas importans ſans l'inſpiration ou l'appui du Dire
toire. Sera-ce d'après la clameur publique? Sera-ce d'ap
l'opinion du Corps légiſlatif? Mais il y a dans les mot
qui font agir les plus grandes autorités, comme dans ce
que meuvent les plus petits individus, une foule de peti
paſſions, de petites prétentions d'amour-propre, de reſpe
humain, qui roidiſſent une autorité contre les ſacrifi
qu'une autre ſe croit en droit d'exiger. On craint de p
roître foible en cédant, & l'on devient obſtiné; on ſe f
un point d'honneur de ſoutenir un miniſtre par cela qu'
l'attaque; on ſe croit obligé de couvrir ſes fautes pa
qu'on en craint le reflet. Enfin, & il faut bien auſſi co
ſulter la nature du cœur humain, il eſt, avouons-le, tr
difficile que les miniſtres, étant les créatures du Directoir
étant ſes agens intimes, ſes coopérateurs, ſes confide
puiſſent jamais être dénoncés par lui. Il a dû s'établir e
tre eux une ſorte de ſolidarité d'intérêt qui repouſſe l'id
de la dénonciation par le Directoire. La loi du 10 vend
miaire a voulu, ſinon une choſe impoſſible, au moins u
choſe improbable.

Ceux qui jugeroient ce te queſtion en abſtraction ou d
près quelques exemples du paſſé, perdroient de vue que
où le pouvoir exécutif a pour contrôleur & pour ſurveill
un Corps légiſlatif, il devient bien plus ombrageux, bi
plus jaloux de ſes droits, bien plus inquiet de l'exam

on peut faire de sa conduite. Il fait alors cause commune
c ses ministres ; & regardant ceux-ci comme l'avant-garde
sa responsabilité, il met le plus grand intérêt à les sou-
ir & à les défendre. Il craint que s'ils étoient entraînés
s une accusation ils ne l'y entraînassent lui-même. Aussi,
oins de quelques cas hors du cercle des probabilités, on
doit pas compter, ni que le Directoire accuse volontai-
ent les ministres, ni qu'il se laisse aisément forcer à pren-
une telle mesure contre eux. La loi du 10 vendémiaire,
rroit, sans être inexécutable, rester inapplicable.

Et cependant il arriveroit qu'un ministre auroit, ou de
is ou contre le vœu du Directoire, commis une foule d'ac-
attentatoires à la liberté, à la sûreté individuelle ; il arri-
oit qu'un ministre auroit violé la constitution, en s'im-
çant ou faisant intervenir le pouvoir exécutif dans les
s du pouvoir judiciaire ; il arriveroit qu'un ministre au-
commis des dilapidations manifestes des deniers publics
des opérations scandaleuses ou des marchés ruineux ; il
veroit qu'un ministre auroit fait prévaloir dans une par-
ointaine de la République française, un système d'expro-
tion ou de bannissement des propriétaires, pour faire
biens des particuliers une ferme au profit de ses créatu-
une foule d'autres délits pourroient être personnellement
ochés à un ministre, & au grand scandale de la nation, de
délits demeureroient non-seulement sans vengeance, mais
poursuite. Le Directoire n'oseroit les poursuivre, parce
, sans les avoir autorisés par un acte ostensible, il les au-
approuvés par son silence. Le Corps législatif, n'ayant
n acte public à opposer au Directoire, qui pût prouver
ces délits sont son ouvrage, se reposeroit sur la loi du 10
démiaire. Il ne se permettroit pas d'attaquer le ministre
doit être attaqué par le Directoire ; & à l'abri de ce
ble rempart, le ministre, au-dessus & au-dessous de l'ac-
tion, seroit inaccessible à tous les coups ; il y auroit dans
ays libre des hommes imprenables par la loi, des cri-
els impunis & des crimes impunissables.

Telle ſeroit la conſéquence de la loi du 10 vendémia
ſi ſon article XII pouvoit ſubſiſter plus long-temps ſans
dification. Cet article neutraliſeroit par le fait le droit d
reſponſabilité : il donneroit bien, ſi l'on veut, de la ſt
lité au gouvernement ; mais votre gouvernement ne ſe
plus un gouvernement libre, il n'en auroit que le nom. V
auriez caché ſous quelques mots républicains le deſpotiſm
la tyrannie ; & un deſpotiſme caché, une tyrannie diſſi
lée, ſont un mal plus honteux, & par cela plus incurabl

Il faut donc chercher à rendre effective & réelle cette
ponſabilité miniſtérielle que la conſtitution a voulu, &
la loi du 10 vendémiaire rend illuſoire. Il y a en effet d
manières de manquer le but de la reſponſabilité, c'eſ
la garantir trop ou trop peu. Toute reſponſabilité a p
corrélatif néceſſaire ce qu'on appelle la garantie. L'une
être proportionnée à l'autre. Où manqueroit la reſponſ
lité, il y auroit tyrannie de la part de l'autorité ; où
queroit la garantie, il y auroit tyrannie envers les dé
taires de l'autorité. Sans garantie, l'autorité manque d
liberté néceſſaire pour agir ; & ſans cette liberté, il n
pas de gouvernement. C'eſt donc à donner à la reſpo
bilité ſon contre-poids naturel, qui eſt la garantie ; c'
en déterminer la peſanteur & le jeu, que conſiſte la ſcie
politique du gouvernement.

La conſtitution, en établiſſant toutes les autorités, a p
leur reſponſabilité dans une ſurveillance hiérarchique :
les autorités ſecondaires ſont ſous l'inſpection directe
autorités ſupérieures. Cet ordre étoit dicté par la nature
même, & ſon obſervance eſt facile. Il n'en eſt pas de m
des trois grands pouvoirs légiſlatif, exécutif & judicia
qui doivent être indépendans dans leur action, ſans c
d'être aſſujettis à la loi. Comme la loi qui doit les com
mer ſeroit un reſſort imaginaire ſans l'intervention r
d'une action matérielle qui puiſſe atteindre les individu
vêtus de l'un ou de l'autre de ces pouvoirs, il a fallu
terminer les cas dans leſquels ils ſeroient accuſables,

mes de l'accusation, la nature de l'accusateur, & celle tribunal qui devra les juger. Là est la garantie, & son portance a dû être proportionnée à celle de la respon-ilité.

Le pouvoir législatif étant le premier dans l'ordre des uvoirs, ne peut reconnoître aucune action supérieure à sienne; il ne peut être justiciable que de lui-même. Il la volonté de la nation. Il ne reconnoît au-dessus de que la justice, que le peuple, que l'opinion générale, e la volonté publique qui se manifeste par les moyens e la constitution a établis. Comme pouvoir, il n'est bordonné à aucun autre. Comme Corps législatif, a la police sur ses membres. Lui seul peut les dénoncer, s accuser, & les faire juger par la haute-cour de justice. es membres du Corps législatif, chargés de la plus grande sponsabilité, puisque les lois font le destin de la Répu-ique & des particuliers, devoient être aussi investis de la us forte garantie: Aussi n'y en peut-il avoir de plus grande ue celle dont ils jouissent, puisqu'ils sont en quelque sorte sticiables d'eux-mêmes en matière d'accusation.

Le pouvoir qui fait exécuter les lois deviendroit bientôt le ouvoir qui les fait, c'est-à-dire, despotisme, s'il n'étoit umis à la responsabilité. Il n'appartenoit qu'au pouvoir gislatif de l'exercer. Aussi est-ce le Corps législatif ui dénonce, accuse & traduit devant la haute-cour de stice les membres du Directoire exécutif, dans les cas de sponsabilité prévus par la constitution. La garantie des embres du Directoire est sans doute aussi proportionnée leur responsabilité. Leur garantie existe d'abord dans le etit nombre de cas prévus par la constitution. Elle existe ans la difficulté des preuves à acquérir contre eux. Elle xiste dans la lenteur des formes de la dénonciation & de accusation, dans la division en deux sections du Corps lé-islatif, dont l'une prononce l'examen & l'autre l'accusation. Elle existe dans la composition du tribunal d'exception que a constitution a créé en faveur de ces accusés. Il étoit im-

poſſible d'entourer les membres du Directoire de plus
garantie, ſans rendre nulle leur reſponſabilité. Un au
moyen de les ſoulager encore du poids de cette reſpon
bilité, c'étoit d'en faire peſer une partie ſur la tête
miniſtres. La conſtitution l'a voulu. Nous verrons tout
l'heure ſi à leur égard l'équilibre entre la reſponſabilité
la garantie n'a pas été rompu par la manière dont on a pl
excluſivement dans le Directoire le reſſort moteur de la r
ponſabilité. Mais il faut parler ici du pouvoir judiciaire
de la nature particulière de ſa reſponſabilité. Nous en ti
rons des inductions analogues à celle des miniſtres.

L'exercice du pouvoir judiciaire a été mis par la conſti
tion ſous la double ſurveillance du pouvoir légiſlatif &
pouvoir exécutif. Ni l'un ni l'autre ne peuvent s'immiſ
dans ſes actes. Mais ſi un juge excède ſes pouvoirs, le D
rectoire dénonce cet acte au tribunal de caſſation; & ſi l'a
donne lieu à forfaiture, le fait eſt dénoncé au Corps lég
latif, qui rend le décret d'accuſation, après avoir entend
ou appelé les prévenus. Voilà comme l'on voit une garan
proportionnée encore à la reſponſabilité. Voilà de ſages ba
rières placées entre le juge & l'accuſation qui peut l'a
teindre. Voilà une véritable garantie à l'abri de laquel
l'ordre judiciaire conſerve ſon indépendance, & la reſpo
ſabilité toute ſa force. Tout le ſecret de la reſponſabili
enfin, eſt de faire que la défenſe de la part du reſponſab
puiſſe être en proportion avec les attaques auxquelles il e
expoſé.

Si l'on applique ces exemples aux agens du Directoire
& ſur-tout à ſes miniſtres; il n'eſt pas difficile de ſe con
vaincre que cette ſorte de proportion n'a pas été gardée
leur égard. La balance eſt évidemment pour eux du côt
de la garantie, puiſque d'après l'article 12 de la loi du 1
vendémiaire, ils ne peuvent être pourſuivis pour faits d
leur adminiſtration que par le Directoire exécutif. Nou
avons déja fait voir par combien de conſidérations, d'int
rêts & de relations, le Directoire & les miniſtres ſe trou

ent unis, & combien peu devoit être probable une res-
nsabilité que le Directoire exerceroit en quelque sorte sur
-même. Nous avons fait voir que la responsabilité du
rectoire se réduit à peu de valeur, lorsqu'on ne lui donne
plus d'extension que la constitution ne lui en a donnée;
e cette responsabilité devient à-peu-près nulle, lorsqu'elle
personnelle à lui, & qu'elle acquéreroit une très-funeste
vité, s'il falloit qu'il répondît de tous les actes de
minisstration, qu'il répondît enfin pour ses ministres.
Il est donc de l'intérêt du Directoire, comme siége du
uvernement, qu'il ne puisse pas être facilement attaqué
ns ses membres; & si cet intérêt est aussi celui de la
ion intéressée à la stabilité de son gouvernement, on
it dire qu'il est, sous ce seul rapport, de l'intérêt du
rectoire, comme de celui de la nation, que les ministres
ssent encourir une responsabilité personnelle, & que
e responsabilité sorte enfin de la sphère des abstractions
des contradictions qui jusqu'à ce jour l'ont empêché
re.

Ici ne nous dissimulons pas la difficulté d'établir avec
e précision géométrique cette double responsabilité dans
tion du gouvernement : mais aussi avouons que les gou-
nemens ne se font ni avec la règle ni avec le compas;
uons que la première & la plus grande vertu de la
ponsabilité consiste & doit consister dans ses effets mo-
x; avouons que l'efficacité d'un ressort politique existe
lquefois moins dans une action réelle que dans la pos-
lité de l'action; qu'il suffit quelquefois de placer une
terie pour empêcher l'ennemi de se présenter; que le
s salutaire effet de la responsabilité bien établie est moins
ns ce qu'elle opère que dans ce qu'elle empêche, &
en l'environnant de toutes les moralités qu'elle exige,
principal objet doit être de prévenir l'accusation plutôt
e de la provoquer.

Ce seroit mal apprécier la nature des gouvernemens re-
sentatifs, que d'y méconnoître l'action de l'opinion pu-

bique sur le pouvoir exécutif, surtout lorsque le Corps
gislatif s'en rend l'interprète. Mais celui-ci seroit peu di
du rang qu'il occupe dans la sphère morale des pouvo
s'il ne savoir user habilement de ce levier puissant au mo
duquel, sans violence & sans commotion, il déplace
modifie les hommes & les choses. Le Corps législatif
buseroit étrangement, si, substituant à cet empire l'act
vexatoire d'une turbulente inquiétude, si, prodigue de
nonciations ou d'accusations, il compromettoit, pour de
gers motifs, le succès des armes que la constitution lu
remises.

On jugeroit mal encore, il est vrai, du jeu de t
nos rouages politiques, par les effets qu'ils ont produits j
qu'à ce jour. Les soupçons & les méfiances inséparables d
ordre de choses naissant ont pu mettre de la contract
dans tous les mouvemens. Tous les pouvoirs en reg
l'un vis-à-vis de l'autre, & jaloux de leurs attributions
pectives, ont pu marcher jusqu'à ce jour dans les sent
ombrageux d'une mutuelle & défiante circonspection. C
ne connoît le secret des ennemis de la République,
cet art perfide de semer les soupçons pour aigrir & div
les esprits, d'imaginer des dangers pour motiver un
de défense, de se feindre attaqué pour avoir le droit
se mettre en attaque, de simuler la peur pour la fa
naître? Combien de fantômes de ce genre, le renouvellem
périodique du Corps législatif n'a-t-il pas déja vu na
& mourir! Lorsque le temps & l'expérience auront dét
tous ces motifs de méfiance, lorsque la sagesse de nos
& la maturité de nos délibérations auront continué de don
à la constitution les vrais, les seuls gages d'attachement qui
conviennent, lorsque l'on aura vu que chaque renouvellem
de représentans n'est qu'un nouvel enrôlement de sold
d'élite, sous les enseignes de la République, alors s'é
blira dans chaque partie cette confiance réciproque sans
quelle tous les membres du corps politique s'isolent &
roidissent. Alors on ne croira plus, par des rapprochem

captie

ptieux ou imaginaires, voir d'arrières penſées coupables cacher ſous les dehors des plus beaux projets; on ne ira plus voir dans les dénonciations portées contre tel tel agent du gouvernement le projet de renverſer le uvernement, mais bien celui de le conſolider en le re-eſſant; alors, auſſi l'opinion publique, acquérant tout ſon veloppement, ſuffira toute ſeule à opérer les vengeances les ſatisfactions qu'exige l'intérêt national.

Mais votre commiſſion a cru que plus le Corps légiſlatif voit ſe montrer avare d'accuſations & de dénonciations, is il convenoit à ſa dignité qu'elles euſſent leur entier et, lorſque la gravité des cas ſollicitoit ſa puiſſante in-vention. Elle a penſé que, ſans détruire la dépendance utaire du Directoire dans laquelle le miniſtre ſe trouve, is intervertir l'ordre de la conſtitution à cet égard, le rps légiſlatif devoit avoir le droit & le moyen de faire, ns des cas déterminés, pourſuivre, par le Directoire, & on défaut de pourſuivre lui-même le miniſtre & les autres ens du pouvoir exécutif, que l'inertie, plutôt que le ſilence la loi, ſemble avoir placés juſqu'à ce jour, dans une eſpèce enceinte impénétrable à la reſponſabilité.

Il a penſé qu'avec quelques correctifs aux lois exiſtantes, ne s'agiſſoit que de tirer toutes les conſéquences que la nſtitution a renfermées dans un ſeul principe, pour don-r au reſſort de la reſponſabilité, l'activité qu'il doit avoir, pour entretenir entre tous les pouvoirs, non ce coupable cord de complaiſances, qui ne ſeroit qu'une tranſaction vices & de corruption, mais ce concours d'action, qui, ut en offrant une diſcordance apparente d'élémens con-ires, produit cependant la véritable harmonie ſociale & quilibre dans les humeurs du corps politique.

Pour établir avec quelque préciſion les points principaux la reſponſabilité des miniſtres, il faut analyſer leurs es, & dans leur objet, & dans leur principe.

Et d'abord, ſans prétendre aſſujettir à un contrôle puéril us les actes de l'adminiſtration, votre commiſſion a penſé e ceux-là ſeuls devoient mériter l'attention du légiſlateur,

qui caractériſoient l'action du gouvernement, qui pouv
tenir à un ſyſtême coupable, & au projet pervers d'ébra
la conſtitution. Elle a penſé que, pour tout ce qui n'é
qu'erreur, omiſſion, détails d'adminiſtation, la ſeule
veillance du Directoire, intéreſſé à la marche des affai
ſuffiroit à la ſécurité publique. Elle a penſé que vous
viez vous repoſer auſſi uniquement ſur le Directoire du
de faire exécuter ſes propres arrêtés. Le Directoire a
ſeul la nomination & la révocation de ſes miniſtres, a
la meilleure garantie qu'il puiſſe avoir de l'exécution de
ordres par les miniſtres.

A l'égard des actes vraiment coupables, & qui, con
délits commis envers la nation, peuvent donner lieu à
reſponſabilité plus nationale, on ne peut ſe diſſimuler c
en eſt qui doivent être perſonnels aux miniſtres, & d
tres qui ſont communs aux miniſtres & au Directoire. N
diſtinguerons enſuite les délits envers les particuliers, p
la réparation deſquels les citoyens pourront être admis a
porter dénonciateurs, & les délits envers la choſe publiq
dont la pourſuite & la dénonciation devront appartenir c
jointement au Corps légiſlatif & au Directoire.

Pour établir qu'il doit y avoir des délits perſonnels
miniſtres, il ne faut que ſe demander s'ils ſont perſonne
ment des actes ſuſceptibles de motiver contre eux une
cuſation. Il ne ſauroit y avoir de doute à cet égard : c
quelque hypothèſe que l'on ſe place, la conſtitution
prononce, & la loi du 10 vendémiaire l'articule en ter
précis. Il y a plus, pour que notre gouvernement pre
enfin la véritable forme qu'a voulu lui imprimer la co
tution, il faut y réaliſer cette diſtinction que la nature
choſes établit entre la penſée & la volonté qui ſont le g
vernement, & l'action ou l'exécution qui ſont le fait
l'adminiſtration. Le gouvernement eſt dans le Directoi
l'adminiſtration ſupérieure eſt dans le miniſtère. Quelle
tendance que ces deux choſes aient à ſe rapprocher &
ſe confondre, ſur-tout avec un gouvernement complexe
un miniſtère individuel, c'eſt-à-dire, dans un ordre
choſes inverſe de celui qu'on a connu juſqu'à ce mome

te distinction se prononcera, sitôt que vous aurez orga-
é la responsabilité qui, comme une sorte de dissolvant,
étera le départ que vous voulez obtenir dans cet amal-
mme inconstitutionnel.

Ce n'est pas ici le lieu de vous donner des exemples de
is les actes que le ministre peut commettre seul, indé-
damment du Directoire & sur sa responsabilité person-
le. Il ne s'agit pas ici de recomposer les élémens des
oses; il ne s'agit pas de remettre en question ce qui est
fait; il n'est pas question même d'établir contre les
nistres d'autres points de responsabilité que ceux qui le
t déja par la constitution & la loi du 10 vendémiaire.
nalyse actuelle a moins pour objet de chercher des idées
uvelles, que de trouver & de voir avec clarté ce qui existe.
nsi, quoiqu'il puisse quelquefois régner entre le ministre
le Directoire une sorte de solidarité de vues, de pensée
d'action, ce lien qui les rapproche n'est pas tel qu'il ne
ende aussi de manière à ce que le ministre puisse,
s tout ce qui est administration, agir librement, per-
nellement, & avec cette indépendance sans laquelle il
pourroit exister de responsabilité.

l est moins question même de se demander si cela existe,
de faire en sorte que cela existe. S'il en étoit autrement,
s disoit le rapporteur de la commission des onze (Thibeau-
1), *si le Directoire, après avoir délibéré en commun,*
*agir ensuite par ses membres dans chaque département*
*ministère, l'institution est dénaturée, tous les élémens du*
*vernement sont confondus, & sa marche est entravée par*
*foule d'obstacles.* La constitution veut donc que le mi-
e ait une action libre & personnelle; elle le veut pour
l soit responsable; elle le veut parce qu'il est responsable.
is dirons donc qu'il est des faits particuliers aux ministres,
ui ne peuvent engager qu'eux dans la responsabilité.
en est d'autres communs au ministre & au Directoire.
même acte coupable peut avoir été voulu par le Direct oire
nis à exécution par le ministre; le même acte coupable
avoir été commis par le ministre, & sanctionné, auto-

risé par la permission, le silence ou la volonté présumée
Directoire : or, celui qui seul peut empêcher le mal &
l'empêche point, est coupable. Si le délit a été ordonné
le Directoire & exécuté par le ministre, la responsabilité n
peseroit pas moins sur tous les deux : il n'appartiendroit q
la justice de discerner le degré de culpabilité & la mes
de peine applicable au ministre lâche, corrompu ou tromp
qui auroit prêté au Directoire, dans la violation des lois
de la constitution, sa coupable assistance. Mais vous
croirez jamais sans doute qu'un ordre de violer la consti
tion & la loi, puisse devenir une sauve-garde & un bre
d'impunité à l'homme que la constitution rend personne
ment responsable de l'inexécution des lois. Vous ne croi
jamais non plus que les délits d'un ministre puissent deve
tellement étrangers au Directoire, que celui-ci ne doive
souvent en partager la responsabilité. Et c'est ici qu'il f
observer comment les ressorts de la responsabilité ont j
jusqu'à ce moment en sens contraire avec la constitution
les intentions de ceux qui la firent. On vouloit obtenir
double caution, & il résulteroit précisément de ce qui
l'absence de toute caution, parceque le ministre n'é
responsable qu'envers le Directoire, chercheroit, dans sa
sive obéissance, un abri contre la responsabilité, & p
que le Directoire feroit toujours & commettroit tous
actes & tous les délits qu'il voudroit, au moyen d'a
qui n'étant saisissables que par lui, ne seroient jamais
ponsables que quand & comme il lui plairoit.

Si donc vous êtes convaincus qu'il y a des délits qui
vent être communs à celui qui ordonne comme à celui
exécute, à celui qui a conçu le crime & à celui qui
sciemment commis, vous ne devez plus vous inquiéter
moyens justificatifs que chacun de ces deux êtres po
trouver dans les rapports de séduction, de complaisanc
d'égarement réciproque dont chacun d'eux pourroit touj
argumenter. Vous ne prétendez pas établir une respon
lité solidaire pour des actes indivisibles, mais bien deux
ponsabilités, dont l'une, selon la nature des circonstan

rra & devra entraîner l'autre. Il se peut que le Directoire
: responsable sans le ministre, que le ministre le soit
s le Directoire, & que chacun d'eux le soit pour le
me fait, non comme solidaire l'un pour l'autre, mais
nme pouvant être complice l'un de l'autre.

Parmi les délits qui peuvent emporter la responsabilité
ministres, votre commission a distingué ceux qui peu-
t être commis envers les particuliers, & ceux qui peu-
t l'être envers la chose publique. Ces délits sont déja
vus & décrits par la loi du 10 vendémiaire, par le code
délits & des peines. A l'égard des délits qui intéressent
liberté & la propriété des citoyens, nulle action possible
xiste de la part du citoyen contre le ministre, parce que
ticle 13 de cette loi n'accorde la poursuite en dommages
intérêts au citoyen lésé, qu'après que le ministre aura
mis en état d'accusation sur la dénonciation du Directoire
écutif.

Sans doute, il importe que le ministre ne puisse pas de-
nir le jouet de toutes les dénonciations particulières, &
e son temps ne se consume pas en procédures, en plai-
iries & en actions judiciaires. Si, à la rigueur du prin-
pe, chaque citoyen qui se croiroit lésé, pouvoit entraîner
ministre devant les tribunaux, on ne sauroit dire jusqu'à
el point de désordre & de confusion un tel excès pour-
t porter l'administration. Cependant, pour éviter un abus,
faut prendre garde de tomber dans un plus grand. Quand
veut appliquer les formes républicaines à un grand Etat,
faut bien se garder d'une application rigoureuse qui fe-
t périr l'Etat pour sauver la République; il faut bien
garder aussi, par une imitation purement nominale, de
cher la République sous des formes trop monarchiques.
r rien ne rapproche plus un gouvernement des institutions
spotiques, que ce privilège accordé aux principaux agens
gouvernement, de ne pouvoir être cités en justice; rien
moins populaire que cette constante protection accordée
ceux qui peuvent commettre beaucoup d'injustices contre
ux qui peuvent avoir beaucoup à en souffrir. Même dans

les monarchies tempérées il étoit beaucoup de circonstanc
où le particulier lésé par les actes de l'administration avo
& exerçoit le droit de plaider contre l'administration roya

Entre les formes entièrement populaires & les form
despotiques, votre constitution a voulu qu'il fût un moy
terme. Les articles XII & XIII de la loi du 10 vendémiai
s'opposent seuls à l'exercice d'un droit qu'il faut limiter, ma
non détruire. Vous ne penserez pas en effet que la liberté pu
blique puisse exister sans le concours de la liberté particuliè
Vous penserez qu'un pays n'est vraiment République, c'est-à
dire, la chose de tous, qu'autant que l'intérêt de tous
est suffisamment stipulé & garanti. Les restrictions que
loi peut mettre à l'exercice des droits, n'ont pour princip
& pour base que l'intérêt même de tous. Si donc vo
n'accordez pas à tous les citoyens une action directe
personnelle, dans tous les cas, contre les ministres comm
contre les autres citoyens, c'est parce que l'intérêt mêm
de l'administration, qui est l'intérêt de tous les citoyens
commande une grande limitation dans l'exercice de
droit.

Votre commission a donc pensé qu'il falloit le rendr
ce droit aux citoyens, mais l'environner aussi de toute
les précautions que la sagesse pourra vous suggérer. Ell
vous proposera d'autoriser le citoyen qui aura personnelle
ment à se plaindre d'un excès de pouvoir de la part d'u
ministre, à déposer sa dénonciation au secrétariat du Direc
toire, qui sera tenu de la communiquer au ministre, d'e
exiger une réponse, & de produire, dans les délais déter
minés, les pièces de justification au dénonciateur ou plai
gnant. Votre commission a pensé que le Corps législatif ne
devoit intervenir dans de telles dénonciations, qu'après que
les moyens de satisfaction, d'éclaircissement ou de répara-
tions, auroient été consommés entre le plaignant & le
Pouvoir exécutif. Dans le cas où le dénonciateur n'ayant
point obtenu justice, persistera dans sa dénonciation, il
pourra la porter au Corps législatif, qui en délibérera dans
les formes que nous allons vous indiquer.

Mais il faut auparavant vous parler des délits par lesls les miniſtres peuvent attaquer & bouleverſer l'ordre blic. Ce ſeroit beaucoup trop compter ſur le zèle des oyens que d'attendre de la dénonciation civique la pourte des délits en queſtion. Quoique la conſtitution ſe ſoit ſe elle-même ſous la garde de tous les citoyens, on fait lle valeur on peut donner à cette garantie métaphorique, l'on ſait encore mieux de quelle manière eſt gardé ce que t le monde garde. Le véritable gardien de la conſtitution t le Corps légiſlatif; il ne peut, il ne doit abdiquer au des ſoins qui tendent à ſa conſervation. Votre commiſn a cru qu'à lui ſeul appartient le ſoin d'informer ſur les its qui intéreſſent la ſûreté publique l'emploi des fonds blics & l'orde conſtitutionnel.

C'eſt ici que vient ſe placer dans la pratique la première toutes les difficultés que la ſimple ſpéculation n'apperçoit d'abord. C'eſt ici qu'il faut trouver le moyen de donner Corps légiſlatif un droit qu'il ne peut aliéner, ſans ôter Directoire éxécutif un pouvoir dont la ſubordination & tion exécutive ne ſauroit ſe paſſer. Il faut enfin que le niſtre ſans ceſſer d'être l'agent du Directoire, reſponſable Directoire & pourſuivable par lui, trouve auſſi dans le rps légiſlatif le ſurveillant naturel de toutes les autorités, le régulateur ſuprême qui doit tout comprimer, tout reſſer, & atteindre à tout médiatement ou immédiament.

Votre commiſſion ne vous propoſera donc point d'enrer au Directoire la pourſuite directe & immédiate des niſtres prévaricateurs pour la donner au Corps légiſlatif. ous ſentez tous que le gouvernement ſeroit dénaturé, & que miniſtre reconnoîtroit bientôt pour ſupérieur excluſif non lui qui donne des ordres, mais celui qui en contrôle l'exétion. La ſubordination ſeroit déplacée & l'anarchie ſeroit ntôt le réſultat d'un tel dérangement. Nous vous propons de donner au Corps légiſlatif le droit de provoquer r une eſpèce d'initiative la pourſuite du délit par le Dctoire, de le mettre en demeure par un meſſage qui ſeroit

l'ouvrage des deux Conseils, & acquerroit ainsi le caract
d'un acte législatif auquel le Directoire seroit tenu de
pondre & de se conformer. Ce message n'auroit lieu que
des faits qui seroient dénoncés par trois membres du Conse
& seroit l'ouvrage d'une commission nommée à cet effet;
auroit pour objet de demander au Directoire les renseig
mens positifs sur le délit dénoncé. Si dans le cas de l'é
dence & de la notoriété du délit, le Directoire se refusoi
la poursuivre par lui-même, il seroit formé dans le Cons
des Cinq-Cents une commission chargée de faire un rapp
sur l'objet dénoncé. Ce rapport dénonciatif approuvé par
Conseil des Cinq-Cents, seroit envoyé au Directoire, lequ
s'il ne dénonce pas lui-même le ministre, seroit tenu da
l'espace de dix jours, de renvoyer la dénonciation avec
moyens justificatifs du ministre dénoncé au Conseil d
Anciens, qui, après avoir entendu le ministre, prononcer
s'il a encouru la forfaiture, & le renverroit pardevant
tribunal criminel du département où siégeoit le pouv
exécutif, lors du délit.

Votre commission livre à vos réflexions le fruit des sienne
mais elle croit devoir vous prévenir sur une objection cons
tutionnelle que l'on pourroit faire à ce projet. Peut-être ve
roit-on que les divers actes attribués aux deux Conse
dans cette matière ne seroient pas le résultat d'un concou
voulu par la constitution pour tous les actes législatifs. Peu
être objecteroit-on que le Conseil des Anciens prononce
seul la forfaiture, comme celui des Cinq-Cents pronon
seul l'acte dénonciatif. A cet égard, la réponse est dans
constitution même. Rappelez-vous qu'elle a séparé égal
ment en deux l'examen & l'accusation : ainsi, le projet q
nous vous présentons est calqué sur ce plan.

Nous ne vous proposons ces mesures qu'envers les ministre
Les agens diplomatiques, les généraux d'armée, devront
être assujettis; mais il est à leur égard des modifications pa
ticulières, & votre commission a pensé que si l'état de guer
où nous sommes encore, étoit bien le plus propre à suggér
les mesures qui doivent assurer l'exercice de leur responsab

té, l'état de paix dont nous allons jouir ſeroit plus propre ncore à leur adoption.

A l'égard des commiſſaires de la tréſorerie & de la comp-bilité, quoiqu'agens du gouvernement dans leurs fonctions, s ſont nommés par le Corps légiſlatif, deſtituables par lui. Jne conſéquence bien naturelle eſt ſans doute celle qui, dans es cas plus graves, veut qu'ils ſoient auſſi accuſables par le Corps légiſlatif. Nous ne voyons donc aucun inconvénient à eur appliquer les mêmes formes de reſponſabilité & de ga-antie que celles que nous venons de vous propoſer envers les niniſtres. Nous ne parlons que d'accuſation: à l'égard de la deſ-itution; il ne peut, comme pour leur élection, y avoir d'autre orme que le concours de la volonté des deux Conſeils.

Il reſte à vous entretenir des agens particuliers du Directoire lans les Colonies. Ils ont paru à votre commiſſion placés par a conſtitution même & par la nature très-diſtincte de leur niſſion dans une cathégorie particulière, & la queſtion de eur reſponſabilité a paru lui offrir une ſolution beaucoup plus acile. La plus grande partie des conſidérations précédentes ne leur eſt pas applicable.

1°. Ces agens n'entrent point dans l'enſemble de la ma-chine conſtitutionnelle. Ils ſont, pour ainſi dire, des hors-d'œuvre, des exceptions au cours ordinaire du gouverne-ment.

2°. Quoique la conſtitution faſſe nommer ces agens par le Directoire, elle leur a cependant imprimé un caractère qui ſemble les mettre plus que les autres agens, ſous une dépen-dance plus ſpéciale du Corps légiſlatif. Ils n'exiſtent qu'en vertu de ſon autoriſation particulière. Pourquoi leur reſpon-ſabilité ne participeroit-elle pas à la nature compoſée de leur origine & de leurs pouvoirs.

3°. Le pouvoir que ces agens exercent à deux mille lieues du centre de la République, ſe trouvant dans ſon exercice ordinaire, hors de la ſurveillance habituelle des autres pou-voirs, n'eſt-il pas naturel que la reſponſabilité ſoit propor-tionnée à la grandeur du pouvoir, & à la facilité de l'abus qu'on peut en faire?

4°. Plus les colonies, par la nature des choſes, ſont difficiles à co-ordonner au ſyſtême d'union & d'intégralité qui doit les lier à la République, plus il importe que les agens extraordinaires que le Directoire y envoie ſoient rattachés par la reſponſabilité à la ſurveillance du Corps légiſlatif, ce point central de la République, de crainte qu'abuſant de ſes agens, ou abuſé par eux, le Directoire ne s'habitue à traiter ces parties de la République comme étrangères à nos lois, & comme une dépendance excluſive du Pouvoir exécutif.

5°. Les agens extraordinaires exerçant dans les colonies les mêmes fonctions que le Directoire, l'hiérarchie de la reſponſabilité veut qu'ils ſoient comme le Directoire lui-même juſticiables du Corps légiſlatif. Où il y a parité de fonction, il doit y avoir parité de reſponſabilité; où eſt la même reſponſabilité, doit être la même garantie.

Loin donc que l'exercice de cette reſponſabilité par le Corps légiſlatif puiſſe bleſſer les principes, l'eſprit & la lettre de la conſtitution, cet exercice a paru à votre commiſſion une dérivation naturelle de la conſtitution.

Rien n'eſt moins équivoque que ſon vœu à cet égard. Puiſqu'elle vous fait concourir légiſlativement à cette élection, il eſt viſible qu'elle vous appelle à exercer ſur l'autorité proviſoire & extraordinaire qui doit diriger cette partie de la République, une ſurveillance ſemblable à celle que la conſtitution vous fera exercer un jour ſur les pouvoirs conſtitués des colonies; la même ſurveillance enfin que celle que vous exercez ſur le Directoire au centre de la République.

A bien définir la miſſion de ces agens du Directoire dans les colonies, ils ſont les premiers reſſorts, les délégués du Corps légiſlatif. Doués par la nature des choſes de pouvoirs que la loi circonſcrit avec peine, ils portent un double caractère de repréſentation; ils doivent agir comme le Directoire; ils ſont auſſi ſouvent dans le cas de ſuppléer aux fonctions légiſlatives. Leur miſſion eſt, ſi l'on peut dire, une eſpèce de dictature conſtitutionnelle.

Enfin, puiſque la conſtitution leur accorde les mêmes

onctions dans les colonies qu'au Directoire en France, il eſt
ſible qu'ils ſont moins les agens du Directoire qu'un vice-
irectoire, qu'un Directoire d'outre-mer, qui, par l'analogie
plus conſtitutionnelle doit être ſoumis au même genre de
ſponſabilité que le Directoire de la République françaiſe.

La conſtitution dit, il eſt vrai, que ces agens ſont ſub-
rdonnés au Directoire : cela n'implique en aucune ſorte
ontradiction. Il falloit ſans doute déclarer cette ſubordina-
on ; elle étoit de droit: mais, comme deux mille lieues de
iſtance opèrent toujours beaucoup de relâchement dans le
en qui unit de tels agens à la République, il falloit ſe
ettre en garde contre cette tendance naturelle à l'indé-
endance qui auroit pu entraîner involontairement de tels
élégués. On ne pouvoit trop, ſur-tout dans une miſſion
ſſi vague, auſſi indéterminée quant à l'action, en reſtreindre
latitude politique; on ne pouvoit trop ſubordonner au
irectoire des agens inveſtis des mêmes fonctions, mais
lacés, & par leur poſition lointaine, & par l'état précaire des
olonies, & par l'abſence actuelle du régime conſtitutionnel,
ors de ce cercle politique, où le jeu de tous les reſſorts com-
rime chaque pouvoir, & l'empêche de ſortir de ſa place.

Si ces agens n'euſſent pas été ſubordonnés au gouverne-
ent de la métropole, qui les eût empêchés de ſe rendre
ſurpateurs, de diſpoſer des hommes & des choſes, de faire
guerre, de conclure des traités, d'aliéner des portions du
rritoire, d'envahir enfin des pouvoirs tels qu'on n'eût pu
s leur ravir qu'avec les plus grands dangers ?

La ſubordination au Directoire étoit donc de droit,
ême quand la conſtitution ne l'eût pas préciſée; elle étoit
ommandée par la force des choſes ; en l'exprimant, la
onſtitution n'a pas prétendu la reſtreindre au ſeul Directoire.
ais en aſſimilant les fonctions des agens à celles du Di-
ectoire elle a fait au Corps légiſlatif un devoir d'aſſimiler
ſſi leur reſponſabilité à celle des membres du Directoire.
oilà ce qui dérive eſſentiellement de la lettre & de l'eſprit de
conſtitution.

Votre commiſſion penſe que le Corps légiſlatif peut &

doit, quand il y a lieu, se porter leur accusateur dans les formes prescrites par la constitution à l'égard des membres du Directoire.

Dans quel cas ?

Il lui a semblé que les cas de responsabilité à leur égard devoient être les mêmes que ceux que la constitution & la loi du 10 vendémiaire définissent à l'égard des membres du Directoire & des ministres.

Devant quel tribunal ?

Votre commission n'a pas cru qu'il convînt d'assembler, pour juger l'accusation des agens des colonies, la Haute-Cour de justice. Elle n'alléguera point en faveur de cette opinion les lenteurs & les dépenses inséparables de cette institution judiciaire : le temps & l'argent ne sont rien, quand il est question de la justice ; mais elle n'a pas vu de motifs suffisans pour cette convocation extraordinaire.

Si la constitution a donné un tribunal spécial & d'un ordre supérieur aux représentans de la nation & aux membres du Directoire exécutif, c'est qu'elle a prévu que leur accusation, environnée de préventions & de passions puissantes, devoit trouver une plus grande garantie d'impassibilité dans un tribunal formé d'élémens réunis de toute la République. Elle les a considérés encore sous leur rapport représentatif, & n'a pas cru qu'un tribunal de département dût juger des hommes qui appartiennent éminemment à toute la nation. Elle a pensé encore que les préventions locales pourroient être funestes à l'accusé, & elle a voulu, par la composition d'un tribunal extraordinaire, le placer dans une sorte de région la plus inaccessible aux atteintes des passions populaires.

Mais aucune de ces considérations morales ne peut s'appliquer avec justesse aux agens extraordinaires des colonies. S'ils sont traduits devant un tribunal ordinaire & devant un jury spécial, ils n'ont rien à redouter de la prévention de juges éloignés de deux mille lieues du théâtre des crimes dont ils seront prévenus. Aucun intérêt local ou particulier ne pourroit leur rendre ce tribunal suspect.

Votre commiſſion n'a pas cru qu'il y eût lieu à la formation le la Haute-Cour de juſtice pour juger les accuſations ortées par le Corps légiſlatif contre les agens particuliers les colonies.

## PREMIER PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conſeil des Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport d'une commiſſion ſpéciale,
A pris la réſolution ſuivante.

### ARTICLE PREMIER.

L'article XII de la loi du 10 vendémiaire de l'an 4 eſt rapporté.

### II.

Tout délit commis par un miniſtre contre la ſûreté générale & la conſtitution, toute prévarication, toute dilapidation ou diſſipation des deniers publics, tout attentat à la liberté & à la propriété individuelle, & tout crime prévu par le code des délits & des peines ſeront pourſuivis ainſi qu'il ſuit.

### III.

Si le Conſeil des Cinq-Cents eſt inſtruit d'un délit ci-deſſus mentionné, commis par un miniſtre ſur une dénonciation ſignée de trois de ſes membres, il pourra faire au Directoire exécutif un meſſage, qui ſera envoyé au Conſeil des Anciens pour avoir ſon approbation, à l'effet d'obtenir du Directoire des renſeignemens précis ſur le fait dénoncé.

### IV.

Selon la nature des renſeignemens obtenus, le Conſeil des Cinq-Cents nomme, s'il y a lieu à pourſuivre le délit,

une commiſſion de ſept membres pour faire un rapport dé-
nonciatif qui, après avoir reçu l'approbation du Conſeil e
envoyé au Directoire.

V.

Si dans l'eſpace de dix jours le Directoire ne dénonce pa
lui-même le miniſtre aux tribunaux, il eſt tenu auſſitôt c
délai expiré, d'envoyer au Conſeil des Anciens le rappor
dénonciatif du Conſeil des Cinq-Cents avec les pièces juſtifi-
catives du miniſtre dénoncé.

V I.

Le Conſeil des Anciens, après avoir entendu le miniſtre
prononce s'il a encouru ou non la forfaiture.

V I I.

Dans le premier cas le miniſtre eſt envoyé devant le tribu-
nal criminel du département où ſiégeoit le pouvoir exécutif
lors du délit.

V I I I.

Tout citoyen qui aura perſonnellement ſouffert d'un excès
de pouvoir commis par un miniſtre, pourra le dénoncer au
Directoire exécutif, & ſera tenu de dépoſer ſa dénonciation
écrite, & de lui ſignée au ſecrétariat général du Directoire;
il en retirera un récépiſſé.

I X.

La dénonciation, dans le délai des ſignifications judiciaires,
ſera tranſmiſe à l'inculpé qui, dans le délai d'un mois, ſera
tenu de répondre par un mémoire de lui ſigné.

X.

Après avoir pris connoiſſance des pièces juſtificatives, le

énonciateur ſera tenu, ſous trois jours, de ſe déſiſter par rit, ou de déclarer qu'il entend porter ſa réclamation au orps légiſlatif, ce qu'il ſera tenu de faire trois jours après ſuſdite déclaration, par un mémoire écrit ou ſigné de lui. xtrait en forme lui ſera expédié de toute l'inſtruction, & ra joint au mémoire.

## X I.

Sur la réclamation du dénonciateur, le Corps légiſlatif océdera contre le miniſtre ainſi qu'il eſt dit ci-deſſus.

## X I I.

Le dénonciateur eſt non-recevable à porter ſa réclamation Corps légiſlatif ſi le miniſtre ſur le fait ou ſur chacun des ts de la dénonciation produit une autoriſation du Direc- re.

# DEUXIÈME PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conſeil des Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport ne commiſſion ſpéciale,
A pris la réſolution ſuivante.

### Article premier.

Les agens particuliers des colonies nommés par le Direc- re ſur l'autoriſation du Corps légiſlatif, ſont perſonnelle- ent & directement reſponſables au Corps légiſlatif, ſans éjudice des comptes qu'ils ſont tenus de rendre au Direc- re dans l'exercice de leurs fonctions.

## I I.

Ils peuvent être accuſés par le Corps légiſlatif dans les mes preſcrites par la conſtitution, pour les membres de repréſentation nationale & du Directoire exécutif.

III.

Ils peuvent être accusés pour faits de trahison, de dilapidation, de manœuvres pour renverser la constitution, & d'attentats contre la sûreté de la République.

IV.

Ils sont responsables de tous attentats commis par eux contre la sûreté, la liberté & la propriété individuelle.

V.

Dans le cas où le Corps législatif prononce qu'il y a lieu à accusation contre les agens particuliers du Directoire dans les colonies, l'accusation est portée devant celui des tribunaux criminels de département de la République, qui sera désigné par le tribunal de cassation.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Thermidor, an V.

E763
L651s
v.12